

©2017 Centro de Estudos em Direito da União Europeia
Escola de Direito – Universidade do Minho



A boa administração nas ‘*calhas de roda*’ dos discursos jurídico-constitucionais português e da União – ‘*Gira, a entreter a razão*’...?’¹

Sophie Perez Fernandes*

SUMÁRIO: De modo a assinalar os 40 anos do projeto constitucional português e os 30 anos da sua interação com o projeto (também constitucional) europeu, o presente texto procura, por intermédio da temática da boa administração, conferir operatividade prática à teoria da interconstitucionalidade – pois esta configura uma proposta especialmente construída pela doutrina portuguesa para explicar as relações entre a ordem jurídica da União Europeia e as ordens jurídico-constitucionais dos Estados-Membros. O exercício hermenêutico empreendido visa extrair do texto constitucional português, por via da interpretação cruzada do art. 268.º CRP com o art. 41.º CDFUE, elementos tendentes à construção de um conceito de boa administração relevante na ordem jurídico-constitucional portuguesa que, sem prejuízo de outras dimensões/projeções, seja igualmente aberto à dimensão subjetiva/garantística da boa administração especialmente em destaque na ordem jurídico-constitucional da União. Assumindo o processo de integração europeia como factor de dinamismo do desenvolvimento constitucional, a presente análise perspetiva as diferenças sistémicas em matéria de boa administração como convidativas para um esforço de conciliação discursiva tendente à articulação de uma unidade de sentido em matéria de boa administração.

PALAVRAS-CHAVE: interconstitucionalidade – boa administração – cidadania administrativa – direitos fundamentais – procedimento administrativo.

¹ O presente texto é dedicado à Doutora Maria José Guerreiro que, corria o ano de 2004, aprofundou o nosso gosto pela literatura, especialmente pela rica literatura portuguesa, iniciando-nos à obra de Fernando Pessoa com uma, até hoje, marcante lição de Autopsicografia.

* Professora na Escola de Direito da Universidade do Minho. Membro Doutorado do Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU) da Universidade do Minho.

Autopsicografia

O poeta é um fingidor	E os que lêem o que escreve,	E assim nas calhas de roda
Finge tão completamente	Na dor lida sentem bem,	Gira, a entreter a razão,
Que chega a fingir que é dor	Não as duas que ele teve,	Esse comboio de corda
A dor que deveras sente.	Mas só a que eles não têm.	Que se chama coração.

Fernando Pessoa²

I. Da intrincada relação entre Direito Constitucional e Direito Administrativo à sua “*passagem*” mútua por efeito do processo de integração europeia

A escolha do tema da boa administração para um debate que pretende assinalar os 40 anos da Constituição da República Portuguesa (CRP), incluindo as três últimas décadas da sua interação com o projeto europeu – que também é um projeto constitucional – encontra a sua primeira razão de ser na intrincada, e pontualmente inextrincável, relação entre Direito Constitucional e Direito Administrativo.³ Atrever-nos-ia a dizer que, pese embora o seu q.b. de complexidade, o “cordão umbilical”⁴ que une Direito Constitucional e Direito Administrativo é de perceção quase intuitiva. A modernidade trouxe consigo o Estado e a Constituição que a percorreram de “mãos dadas” na célebre expressão de Francisco Lucas Pires.⁵ Ora, enquanto texto fundamental definidor do estatuto jurídico do poder público e dos sujeitos de direito, considerados por si e nas suas relações com o poder público, e sendo a Administração sede de um poder público (o poder administrativo) com a qual os sujeitos de direito se relacionam, a Constituição não pode senão a ela se referir. Como explica Afonso d'Oliveira Martins por ocasião de outro aniversário constitucional, “[uma] Constituição que não se ocupe da Administração Pública, do poder administrativo e das relações de poder respectivas não conseguirá dar tradução ao *espírito* desse constitucionalismo [o

² 1.ª publicação in *Presença* 36 (Coimbra: 1932).

³ A propósito, cfr., entre outros, Vital Moreira, “Constituição e Direito Administrativo”, in *Ab Uno Ad Omnes: 75 anos da Coimbra Editora, 1920-1995*, org. Antunes Varela et al. (Coimbra: Coimbra Editora, 1998), 1141-1142; José Joaquim Gomes Canotilho, “O Direito Constitucional passa; o Direito Administrativo passa também”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Studia Iuridica 61, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Coimbra: Coimbra Editora, 2001, 705-722); Afonso d'Oliveira Martins, “Constituição, Administração e Democracia”, in *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976. Evolução Constitucional e Perspetivas Futuras*, (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001), 463-466; Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo – Vol. I*, 3.ª edição (Coimbra: Almedina, 2008), 185-187; Ana Raquel Gonçalves Moniz, “O *Administrative Constitutionalism*: Resgatar a Constituição para a Administração Pública”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho. Volume IV – Administração e Sustentabilidade: entre Risco(s) e Garantia(s)*, org. Fernando Alves Correia, Jónatas E. M. Machado e João Carlos Loureiro, Studia Iuridica 105, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 387-420; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional. Tomo I-1. O Estado e os sistemas constitucionais*, 10.ª edição (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), 24-25.

⁴ Peter Haberer, “Verfassungsprinzipien “im” Verwaltungsverfahrensgesetz”, in *Verwaltungsverfahren – Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags*, ed. Walter Schmitt Glaeser (Stuttgart/München/Hannover: Boorberg, 1977), 93, *apud* Vasco Pereira da Silva, *O Contencioso Administrativo como “Direito Constitucional concretizado” ou “ainda por concretizar”?* (Coimbra: Almedina, 1999), 6.

⁵ Francisco Lucas Pires, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu (sen sentido, problemas e limites)* (Coimbra: Almedina, 1997), 7.

constitucionalismo moderno euro-atlântico] e afirmar-se como Constituição própria de um *Estado de Direito*, deixando por cumprir, em boa parte, a função normativa que dela se espera de regência efectiva do processo público e de limitação efectiva do poder administrativo, enquanto forma de poder público”.⁶

Qualquer estrutura organizativa que se quer de Direito, seja um Estado, seja uma União, terá, pois, no respetivo texto constitucional a primeira fonte de regulação da sua Administração e, assim, a primeira fonte de revelação do seu Direito Administrativo. Este começa por ser *Direito Administrativo constitucionalizado*: o texto constitucional integra normas respeitantes à organização e à atividade da Administração, bem como às suas relações com outros sujeitos de direito,⁷ em especial os particulares. A Constituição desenha um modelo de Administração Pública e de tutela dos direitos dos particulares nas relações jurídico-administrativas – é da concretização deste modelo que depende a validade do Direito Administrativo. Assim, recordando a célebre expressão de Fritz Werner, o Direito Administrativo é *Direito Constitucional concretizado*. Mas, da mesma forma em que esta expressão traduz a dependência constitucional do Direito Administrativo, também veicula a dependência administrativa do Direito Constitucional:⁸ a concretização daquelas opções constitucionais depende do Direito Administrativo para a sua efetiva realização. Não é, assim, possível separar inteiramente o Direito Constitucional da sua efetivação através de normas, conceitos e institutos do Direito Administrativo.

A estas intrincadas relações de dependência mútua entre Direito Constitucional e Direito Administrativo acresce – como explicou Gomes Canotilho superando a fórmula de Otto Mayer “o Direito Constitucional passa e o Direito Administrativo fica” – a sua permeabilidade à “emergência de novos elementos e *mecanismos de evolução* da moderna sociedade” em face dos quais ambos, afinal, “*passam*”.⁹ Em especial, o impacto gerado pela emergência daquela que Francisco Lucas Pires qualificou de “primeira forma política verdadeiramente pós-moderna”¹⁰ – a União Europeia – e a progressiva construção, autonomização e constitucionalização da sua ordem jurídica – a ordem jurídica da União cedo qualificada pela pena do Tribunal de Justiça como “*ordem jurídica própria*”, emanada de “*fonte autónoma*”, fundada na respetiva “carta constitucional de base” que são os Tratados¹¹ – cedo deixaram marcas tanto no Direito Constitucional como no Direito Administrativo. As dinâmicas políticas e jurídicas da integração europeia em marcha há mais de 60 anos impõem um “repensamento”¹² do Estado e da Administração e, assim também, um reposicionamento do Direito Constitucional e do Direito Administrativo.

A propósito, cedo a convivência entre diferentes estruturas de informação, decisão e atuação administrativas proporcionou a criação das condições ideais para que os sistemas jurídico-administrativos nacionais e comunitário/da União se influenciassem

⁶ Afonso d'Oliveira Martins, “Constituição, Administração e Democracia”, 463.

⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo – Vol. I*, 3ª edição, 186, e *Curso de Direito Administrativo – Vol. II*, 3ª edição (Coimbra: Almedina, 2016), 29-31.

⁸ Assim, embora concretizando em relação ao Direito do Contencioso Administrativo, Vasco Pereira da Silva, *O Contencioso Administrativo como “Direito Constitucional concretizado” ou “ainda por concretizar”?*, 6-7.

⁹ José Joaquim Gomes Canotilho, “O Direito Constitucional passa; o Direito Administrativo passa também”, 706-707.

¹⁰ Francisco Lucas Pires, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu (seu sentido, problemas e limites)*, 81.

¹¹ Cfr. acórdãos *Van Gend & Loos*, de 5 de fevereiro de 1963, 26/62, EU:C:1963:1; *Costa/ENEL*, de 15 de julho de 1964, 6/64, EU:C:1964:66; e *Os Verdes*, de 23 de abril de 1986, 294/83, EU:C:1986:166.

¹² José Joaquim Gomes Canotilho, “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional* (Coimbra: Almedina, 2006), 242; e “O Direito Constitucional passa; o Direito Administrativo passa também”, 710.

mutuamente.¹³ A chamada *europização do Direito Administrativo* reporta-se a um fenómeno de “*cross-fertilisation*”¹⁴ ou “contaminação recíproca”¹⁵ entre a normatividade administrativa da União e a dos Estados-Membros tendente à sua progressiva e dinâmica convergência e na qual, pois, tanto o direito da União como os direitos administrativos dos Estados-Membros são simultaneamente fatores emissores e recetários de impulsos europeizantes.¹⁶ Seguindo a conhecida lição de Jürgen Schwarze, se, numa primeira fase, foram os sistemas jurídicos dos Estados-Membros que influenciaram a construção e a evolução do Direito da União, desde logo em matéria administrativa, assiste-se, numa segunda fase, a um processo, inverso, de modificação dos sistemas administrativos nacionais por influência do processo de integração europeia e ao desenvolvimento de um sistema de interrelações entre os direitos administrativos nacionais e da União.¹⁷ É neste contexto que se têm vindo a multiplicar as referências a um *Espaço Administrativo Europeu*.¹⁸

¹³ Datam da década de 1970 as primeiras referências ao fenómeno de convergência dos sistemas jurídico-administrativos dos Estados-Membros por influência do processo de integração europeia. Em 1971, Otto Bachof reconhecia a impossibilidade de ignorar a influência do factor comunitário sobre a dogmática do Direito Administrativo e, em 1978, Jean Rivero dava conta da emergência de um “common European administrative law” – neste sentido, cfr. Fausto de Quadros, *A nova dimensão do Direito Administrativo. O Direito Administrativo português na perspetiva comunitária* (Coimbra: Almedina, 1999), 11-12; e Jürgen Schwarze, “The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States”, in *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, ed. Francis Snyder (Oxford: Hart Publishing, 2000), 163.

¹⁴ Assim, John Bell, “Mechanisms for cross-fertilisation of Administrative Law in Europe”, in *New Directions of European Public Law*, ed. Jack Beatson e Takis Tridimas (Oxford: Hart Publishing, 1999), 147-168.

¹⁵ Maria Luísa Duarte, *Direito Administrativo da União Europeia* (Coimbra: Coimbra Editora, 2008), 23.

¹⁶ Sobre o processo de europeização do Direito Administrativo, cfr. ainda *Les mutations du droit de l'administration en Europe. Pluralisme et convergences*, dir. Gérard Marçou (Paris: L'Harmattan, 1995); *Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union européenne*, ed. Jürgen Schwarze (Bruxelas: Bruylant, 1996); Christoph Knill, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence* (Cambridge University Press, 2001); *The Europeanisation of Administrative Law: Transforming National Decision-Making Procedures*, dir. Karl-Heinz Ladeur (Dartmouth: Ashgate, 2002); J. H. Jans, S. Prechal, R. Lange e R. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law* (Europa Law Publishing, 2007); entre nós, cfr. Afonso d'Oliveira Martins, “A Europeização do Direito Administrativo Português”, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II (Coimbra: Coimbra Editora, 2001), 999-1024; Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade* (Coimbra: Almedina, 2003), 457-487 e 743-748; Maria Luísa Duarte, *Direito Administrativo da União Europeia*, 23-27; Lourenço Vilhena de Freitas, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia no Quadro do Direito Administrativo Europeu. Volume I – Direito Administrativo da União Europeia* (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 34-53; Fausto de Quadros, *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 3.ª edição (Coimbra: Almedina, 2013), 662-667; e o nosso “Administração Pública”, in *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 85-92.

¹⁷ Assim concluía em 1996 – cfr. Jürgen Schwarze, “L'eupéanisation du droit administratif national”, in *Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union européenne*, ed. Jürgen Schwarze (Bruxelas: Bruylant, 1996), 841-842 – e retoma, desenvolvendo, até 2012 – cfr. Jürgen Schwarze, “European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon”, in *European Public Law* 18 (2012), 287-290.

¹⁸ Cfr., entre outros, Martin Shapiro, “The Institutionalization of European Administrative Space”, in *The Institutionalization of Europe*, ed. Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz e Neil Fligstein (Oxford: Oxford University Press, 2001), 94-112; Johan P. Olsen, “Towards a European Administrative Space?”, in *Journal of European Public Policy* 10 (2003), 506-531; Heinrich Siedentopf e Benedikt Speer, “L'Espace administratif européen d'un point de vue de la science administrative allemande”, in *Revue Internationale*

O paradigma administrativo que marcou a génese do processo de integração foi-se, contudo, rapidamente constitucionalizando, especialmente após a entrada em vigor do Tratado de Roma, contando com o contributo determinante da jurisprudência do Tribunal de Justiça. A ela se deve a afirmação da, hoje, União Europeia com *União de direito*: reza o célebre acórdão *Os Verdes* que a, então, “*Comunidade Económica Europeia é uma comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-membros nem as suas instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado*”.¹⁹ A assunção de um paradigma constitucional i) cria um corpo constitucional enraizado nos Tratados – e, se nos é permitido tratar com alguma ligeireza temas de tamanha gravidade, atos de “efeito equivalente”, dos quais hoje assume indiscutível destaque a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) –, e ii) recorta conceitos de Direito Constitucional de inspiração nacional, sujeitando-os a um processo filtragem que os coloque ao serviço do processo de integração – assim, desde logo, em sede de proteção dos direitos fundamentais (art. 6.º TUE). O processo de constitucionalização da União continua, por isso, ainda hoje a alimentar profícuos debates tendentes a teorizar o tipo de constitucionalismo emergente do processo de integração europeia. Ora, num evento e subsequente publicação evocativa dos 40 anos do projeto constitucional português e dos 30 anos da sua interação com o projeto (também constitucional) europeu, vale realçar que tem sido especialmente a doutrina portuguesa a cunhar a teoria da interconstitucionalidade²⁰ de entre as propostas de enquadramento jurídico para tentar explicar as relações entre a ordem jurídica da União Europeia e as ordens jurídico-constitucionais dos Estados-Membros.

II. O contributo português para a teorização constitucional do processo de integração europeia – breve apanhado

Introduzida na literatura jurídica de língua portuguesa por Francisco Lucas

des Sciences Administratives 69 (2003), 9-30; Herwig C. H. Hofmann, “Mapping the European Administrative Space”, in *Towards a New Executive Order*, ed. Morten Egeberg e Deirdre Curtin (Londres: Europe Routledge, 2009), 24-38; Rob Widdershoven, “European Administrative Law”, in *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, ed. René J. G. H. Seerden, 3.ª edição (Cambridge: Intersentia, 2012), 245-315; Émilie Chevalier, “L’espace administratif européen”, in AA.VV., *Traité de droit administratif européen*, dir. JEAN-Bernard Auby e Jacqueline Dutheil de la Rochère, 2.ª edição, (Bruxelas: Bruylant, 2015), 451-465; e, entre nós, Lourenço Vilhena de Freitas, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia no Quadro do Direito Administrativo Europeu. Volume I – Direito Administrativo da União Europeia*, “47-53, e, sobre o Espaço Europeu de Justiça Administrativa, em especial, Miguel Prata Roque”, *Direito Processual Administrativo: a convergência dinâmica no Espaço Europeu de Justiça Administrativa* (Coimbra: Coimbra Editora, 2011), 535-552.

¹⁹ Acórdão *Os Verdes*, *cit.*, considerando 23.

²⁰ A preferência pelo termo “interconstitucionalidade” – em alternativa à expressão mais usual “multilevel constitutionalism” – avançada, entre outros, por Ingolf Pernice (“Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?”, in *Common Market Law Review* 36 (1999), 703-750, e “Multilevel Constitutionalism in the European Union”, in *European Law Review* 27 (2002), 511-529) – é também partilhada por doutrina não portuguesa por melhor expressar a ausência de relações hierárquicas ou imposições *top-down* no discurso constitucional da União – cfr. Leonard Besselink, “Multiple Political Identities: Revisiting the ‘Maximum Standard’”, in *Citizenship and Solidarity in the European Union: from the Charter of Fundamental Rights to the Crisis, the state of the art*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Peter Lang, 2013), 236-237.

Pires, recuperada por Paulo Rangel e desenvolvida por Gomes Canotilho, a teoria da interconstitucionalidade estuda as relações de “concorrência, convergência, justaposição e conflitos de várias constituições e de vários poderes constituintes no mesmo espaço político”.²¹ Procurando enquadrar o atual estágio de “articulação entre Constituições”, dos Estados-Membros e da União Europeia, e de “afirmação de poderes constituintes com fontes e legitimidades diversas”, a teoria da interconstitucionalidade procura compreender a “fenomenologia jurídica e política amiga do pluralismo de ordenamentos e normatividades”²² emergente do processo de *integração* europeia. Não se trata, pois, de uma mera justaposição ou coexistência pacífica de normas constitucionais provenientes de distintas fontes, mas de um fenómeno de interação reflexiva ou fertilização cruzada de normas constitucionais que convivem no mesmo espaço político – o da União Europeia.²³ Assim, e regressando às palavras do primeiro, assiste-se a um duplo movimento de “nacionalização” da constituição europeia e de “europeização” das constituições nacionais “num caminho que se faz caminhando em conjunto” em direção a um processo de progressiva convergência constitucional.²⁴

A teorização constitucional do processo de integração europeia não é alheia aos recursos estilísticos ou às alusões artísticas. Gomes Canotilho, por exemplo, lança mão da metáfora das redes para explicar que os textos constitucionais nacionais desceram do “castelo” (dos Estados fechados) para a “rede” interconstitucional sem, contudo, perderem a sua função identitária originária: “[a] rede formada por normas constitucionais nacionais e por normas europeias constitucionais ou de valor constitucional (...) não dissolve na própria rede as linhas de marca das formatações constitutivas dos estados-membros”, ou seja, “não provoca desvios genéticos no ADN constitucional incorporado nas “magnas cartas” dos Estados.”²⁵

É também sugestiva a imagem do “direito contrapontual” proposta por Miguel Poiars Maduro: da mesma forma que, na música, o contraponto permite a sobreposição de linhas melódicas distintas que não se encontram em relação hierárquica, assim também o processo de integração europeia impõe que se aprenda a lidar com a relação não hierárquica entre ordens jurídicas e instituições e se descubra como tirar partido deste pluralismo jurídico, concebendo formas de reduzir e lidar com potenciais conflitos, promovendo trocas entre ordens jurídicas, e demandando aos respetivos tribunais que concebam as suas decisões e os conflitos de interesses que têm para resolver à luz de um mais amplo contexto europeu. O Autor assim concebe o constitucionalismo emergente do processo de integração europeia como um constitucionalismo plural porque “assente numa pluralidade de fontes constitucionais” e resultante de um “processo discursivo, plural e descentralizado” capaz de respeitar a identidade e as reivindicações normativas das ordens jurídicas

²¹ José Joaquim Gomes Canotilho, “Brançosos” e *Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, 266.

²² Paulo Rangel, “Uma teoria da “Interconstitucionalidade” (Pluralismo e Constituição no Pensamento de Francisco Lucas Pires)”, in *Themis* 2 (2000), 150; e *O Estado do Estado. Ensaio de política constitucional sobre justiça e democracia* (Dom Quixote, 2009), 178.

²³ Alessandra Silveira, “Da interconstitucionalidade na União Europeia (ou do esbatimento de fronteiras entre ordens jurídicas)”, em *Scientia Iuridica*, 326 (2011), 211-223.

²⁴ Francisco Lucas Pires, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu (sen sentido, problemas e limites)*, 17-20 e 101-112, em especial 20 e 108.

²⁵ José Joaquim Gomes Canotilho, “Brançosos” e *Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, 269.

envolvidas: da mesma forma que “o direito nacional constitucional se deve ajustar ao direito da União Europeia”, este também deve respeitar as “reivindicações do direito constitucional nacional”.²⁶

Destacando a valia da teoria discursiva habermasiana para o processo de integração europeia, Alessandra Silveira também recorda *O Retrato de Dorian Gray* de Oscar Wilde para explicar que a intersubjetividade, a “progressiva desconcentração do ego e da nossa própria compreensão do mundo, a partir do confronto discursivo com as posições dos outros”, é a via para apreender a nova forma de conceber a identidade coletiva propiciada pelo processo de integração europeia – aquela da “partilha de entendimento possível num contexto de interação reflexiva” que permite a “construção da *unidade* europeia na *diversidade* nacional” – e a lógica da interconstitucionalidade que lhe subjaz – permitindo que as ordens jurídicas tratem conjuntamente dos problemas constitucionais que a todas afetam, sem se destruir/bloquear mutuamente.²⁷

Não nos sentimos, assim, isoladas ao evocar *Autopsicografia* de Fernando Pessoa para, por intermédio da temática da boa administração, procurar demonstrar aquele que é o elo comum de todas estas construções: o processo de integração europeia como factor de dinamismo do desenvolvimento constitucional. Através desta amostragem, porventura minúscula, mas ainda assim significativa, que é a boa administração, procuraremos conferir operatividade prática à teoria da interconstitucionalidade, enquanto diálogo construtivo de ordenamentos jurídico-constitucionais, que encontra na língua portuguesa a sua língua de batismo.

III. Uma *heteropsicografia* da boa administração como exercício de intersemioticidade – em busca do *silêncio expressivo* constitucional

Propomos trazer à colação a boa administração na medida em que a mesma se encontra na *i)* encruzilhada entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo e na sua “*passagem*” mútua causada pelo processo de integração europeia, para além de, *ii)* em virtude das suas diversas expressões normativas, ser especialmente convidativa para um exercício prático de interpretação num contexto de interconstitucionalidade.

A premissa essencial sobre a qual assenta o exercício hermenêutico que nos propomos empreender é a da compreensão ampla do conceito de boa administração de que as disposições normativas objeto de análise são apenas expressões normativas parciais. Por se reportar a uma noção de significado impreciso, de conteúdo flexível e de valor jurídico controverso, o discurso da boa administração prefere a técnica da descrição àquela da definição. A própria expressão “boa administração” lança mão da linguagem comum, procurando traduzir um certo juízo moral sobre condutas

²⁶ Cfr. Miguel Poiares Maduro, “Europe and the constitution: what if this is as good as it gets?”, in *European Constitutionalism Beyond the State*, ed. Joseph H. H. Weiler e Marlene Wind (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), e “Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action”, in *Sovereignty in Transition*, ed. Neil Walker (Oxford: Hart Publishing, 2003). Este último texto foi retomado em Miguel Poiares Maduro, *A Constituição Plural. Constitucionalismo e União Europeia* (Cascais: Principia, 2006), 9 e 38-47.

²⁷ Alessandra Silveira, “Intersubjetividade, Interdemocraticidade e Interconstitucionalidade. Filosofia política e juridicidade europeia”, in *Pensar radicalmente a humanidade: ensaios em homenagem ao Prof. Doutor Acílio da Silva Estanqueiro Rocha*, org. João Cardoso Rosas and Vítor Moura (Vila Nova de Famalicão: Húmus, 2011), 9-27.

humanas, cuja apreensão não exige apenas saber jurídico, mas principalmente bom senso sobre as coisas da vida corrente, e remete para uma certa ideia de normalidade apenas apreensível casuisticamente e incompatível com um enunciado apriorístico e cerrado.²⁸ O emprego do adjetivo “boa”, desde logo, remete para considerações morais, éticas, filosóficas – em suma, não jurídicas –, o que, sem obstaculizar o tratamento jurídico da boa administração, acarreta o reconhecimento de que o seu tratamento jurídico seja parcial. Desta forma ampla, a boa administração deve ser compreendida como conceito matricial/federativo de um conjunto de padrões jurídicos e não jurídicos de conformação do agir administrativo e aberto/dinâmico, variando em cada momento, lugar e circunstancialismo.²⁹

Não obstante, tem sido particularmente acentuada a dimensão jurídica da boa administração em tempos recentes. Continuando controversa a sua natureza jurídica (princípio, dever, direito), a boa administração, enquanto valor jurídico, subordina o agir administrativo a um conjunto de princípios e regras, materiais e procedimentais, pautados por um sentido de adequação de meios na prossecução do interesse público. A boa administração não respeita nem à finalidade prosseguida (bom objetivo), nem aos resultados alcançados pela Administração (bom resultado), mas antes aos meios utilizados pela Administração na prossecução dos fins que a lei põe a seu cargo (bom uso dos meios). A boa administração respeita, assim, à boa utilização por parte da Administração dos meios à sua disposição para a prossecução do interesse público. Trata-se de abrir a Administração a esquemas de atuação pautadas por um sentido de adequação (descoberto, que não criado) em razão das particularidades de cada caso, o que implica a devida ponderação dos diferentes elementos/interesses em presença, em busca de um equilíbrio entre o interesse público na atuação administrativa a empreender e os interesses dos particulares potencialmente afetados pela mesma, e a sua valoração adequada/ajustada à sua relevância para a realização do fim prosseguido.³⁰

Por isso, a boa administração, enquanto valor jurídico, encontra o seu fundamento axiológico no ideário do Estado de Direito. Com efeito, a boa administração participa daquela que é a tensão dialética inscrita no coração da administratividade dos sistemas democráticos modernos: a necessidade constante de conciliação entre as exigências de atuação administrativa para a prossecução do interesse público e de proteção dos particulares nas suas relações com o poder público pois, num sistema democrático, são as pessoas o verdadeiro *dominus* do poder público e da Administração.³¹ A boa administração é, assim, particular expressão da dupla dimensão do Direito Constitucional-Administrativo enquanto “direito do poder e direito de limitação do

²⁸ Neste sentido, Émilie Chevalier aproxima o standard da boa administração ao *standard* civilista clássico do *bonus pater familias*: “une autorité censée respecter le principe de ‘bonne administration’ est une autorité censée agir en ‘bon père de famille’” – Émilie Chevalier, *Bonne administration et Union européenne* (Bruxelas: Bruylant, 2014), 343.

²⁹ Émilie Chevalier, *Bonne administration et Union européenne*, 206.

³⁰ Definindo boa administração como “*l’adaptation équilibrée des moyens de l’administration publique*”, cfr. Rhita Boust, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public* (Paris: L’Harmattan, 2010), 167-219 (itálico da Autora).

³¹ Sobre a relação entre boa administração e democracia, e a propósito da consagração do “direito a uma boa administração” como direito fundamental no art. 41.º CDFUE, cfr. Jaime Rodríguez-Arana, “El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el Derecho Administrativo”, in *El derecho a una buena administración y la ética pública*, coord. Carmen Maria Ávila Rodríguez e Francisco Gutierrez Rodríguez (Valência: Tirant lo Blanch, 2011), 77-105.

poder”.³²

A inscrição da boa administração no interstício entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo agudiza-se quando se considera que, em virtude do art. 41.º CDFUE, o discurso da boa administração passou a ter especial visibilidade na ordem jurídica da União enquanto tutela de direitos subjetivos públicos elevados à categoria de direitos fundamentais. De acordo com as respetivas Anotações, o preceito busca fundamento “na existência da União como comunidade de direito” e representa o culminar da construção silenciosa³³ na jurisprudência do TJUE da boa administração como “princípio geral de direito”.³⁴ Sob a epígrafe “Direito a uma boa administração”, assim dispõe o art. 41.º CDFUE:

- “1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;
 - b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
 - c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.”

Ora, “do lado português”, constata-se que, em rigor, a CRP não menciona expressamente a boa administração enquanto princípio fundamental da Administração Pública; no plano formal, do direito positivo, a boa administração passou a integrar o “conjunto de normas-pórtico de todo o direito administrativo português”³⁵ pela

³² Lorenzo Mellado Ruiz, “Principio de buena administración y aplicación indirecta del Derecho Comunitario: instrumentos de garantía frente a la “comunitarización de los procedimientos”, in *Revista española de derecho europeo* 27 (2008), 287 (tradução livre).

³³ Assim, cfr. Rhita Boustia, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, 24-31; e Conclusões do Advogado-Geral Yves Bot de 11 de setembro de 2007, *Salzgitter*, C-408/04 P, EU:C:2007:491, considerando 264.

³⁴ Em bom rigor, nessa jurisprudência, a boa administração aparece associada a outros princípios, como os da legalidade, da igualdade de tratamento, da segurança jurídica e da cooperação leal. As referidas Anotações apontam, a título exemplificativo, os acórdãos *Burban*, de 31 de março de 1992, C-255/90 P, EU:C:1992:153, *Nölle*, de 18 de setembro de 1995, T-167/94, EU:T:1995:169, e *New Europe Consulting*, de 9 de julho de 1999, T-231/97, EU:T:1999:146. Contudo, em nenhum destes acórdãos o “princípio da boa administração” é qualificado como “princípio geral de direito” – cfr., a propósito, a análise de Jill Wakefield, *The Right to Good Administration* (Kluwer Law International, 2007), 143-146. Só após a proclamação da CDFUE viria a jurisprudência, no acórdão *max.mobil*, de 30 de janeiro de 2002, T-54/99, EU:T:2002:20, referir-se expressamente à boa administração como fazendo parte dos “princípios gerais do Estado de Direito comuns às tradições constitucionais dos Estados-Membros” (considerando 48), espelhando de certa forma a afirmação entretanto plasmada nas Anotações ao art. 41.º CDFUE.

³⁵ Miguel Assis Raimundo, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em

via do art. 5.º CPA³⁶, ao qual se voltará mais adiante. Em especial, os arts. 266.º e 267.º CRP, que condensam os princípios fundamentais respeitantes à atividade e à organização administrativa, não se referem expressamente à boa administração, nem tão-pouco o faz o art. 268.º CRP relativo aos “Direitos e garantias dos administrados” que dispõe o seguinte:

1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.
2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.
3. Os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos.
4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.
5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.
6. Para efeitos dos n.os 1 e 2, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração.”

É neste contexto que nos permitimos reapropriar uma das mais conhecidas peças literárias em língua portuguesa dedicada ao processo de criação poética/artística – *Autopsicografia* de Fernando Pessoa. Aproveitando as palavras do Poeta, confrontados com as suas distintas manifestações mais ou menos explícitas, os cidadãos porventura sentirão, não “as boas administrações” que os ordenamentos jurídico-constitucionais da União e português intencionaram, mas porventura apenas a boa administração que não têm... – resultado inscrito nos antípodas da promoção da boa administração em qualquer sistema democrático moderno empenhado no respeito pelo Estado de Direito.

Ora, seguindo de perto a lição de Gomes Canotilho, “[a] interconstitucionalidade sugere *intersemioticidade*”, ou seja, a investigação e a descoberta de regras respeitantes à produção e interpretação dos textos constitucionais (em rede), e dos respetivos discursos e práticas, tendentes a uma “*hermenêutica jurídica europeia*”. A intersemioticidade europeia apontará, explica o Autor, para um “*tacto hermenêutico* de uma justiça compreensiva no contexto de comunidades pluralistas onde se disputam várias concepções de bem” e, por isso, implica articulação na busca daquelas regras. Para o efeito, a hermenêutica jurídica europeia não pode ancorar-se em “formalismos,

particular”, in *Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.ª edição (Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2015), 169.

³⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

positivismos, decisionismos e estatismos”, mas antes “avançar com interpretações abertas a valores”, oferecendo “os espaços para o *pluralismo de intérpretes, aberto e racionalmente crítico*”.³⁷

Qualquer exercício (ou pretensão de exercício) de intersemioticidade deve, antes de tudo, obedecer à lógica que lhe subjaz: a da interconstitucionalidade enquanto, antes de tudo, internormatividade. Trata-se, pois, de promover um diálogo interativo e construtivo de ordens jurídicas tendente à emergência de padrões comuns (*entendimento partilhado*) mas que preserve a autonomia constitucional de cada ordem jurídica integrante do todo. No que à temática em análise respeita – a boa administração –, tal implica aproveitar o pluralismo normativo consagrador da boa administração para, na diversidade encontrada, procurar uma unidade de sentido que não desvirtue o código genético de nenhuma das suas distintas expressões parciais. Para o efeito, propomo-nos retirar do texto constitucional português, lido à luz de outro texto constitucional com o qual se relaciona “em rede” – a CDFUE com o mesmo valor jurídico que os Tratados sobre os quais se funda a União que, em conjunto, formam a sua “*carta constitucional de base*” –, uma interpretação aberta ao conceito de boa administração procedente da ordem jurídica da União. Trata-se de compreender o nosso texto constitucional a partir da sua articulação com o texto constitucional da União, ou seja, a partir da consideração da CDFUE (da alteridade), rearticular a CRP (a identidade) num processo discursivo que permita ao *ego constitucional* descobrir uma outra versão de si mesmo e que, assim, assuma a “interacção normativa [como] enriquecedora da própria identidade constitucional”.³⁸

Mais uma vez pelas palavras do Poeta, “Há duas formas de dizer – falar e estar calado. As artes que não são a literatura são as projecções de um silêncio expressivo. Há que procurar em toda a arte que não é a literatura a frase silenciosa que ela contém (...)”.³⁹ Se nos é permitido ter o Direito como expressão artística não literária, a empreitada que nos propomos concretizar permitirá, quiçá, desvendar o “silêncio expressivo” ou descobrir a “frase silenciosa” do nosso texto constitucional. O exercício de intersemioticidade que nos propomos realizar tem por objetivo evitar que – e novamente com Fernando Pessoa –, por conta das suas diversas expressões normativas (parciais), a boa administração acabe reduzida na realidade, *nas calbas de roda*, a um mero *comboio de corda*, objeto lúdico ligado à sensibilidade e à paixão, ao *coração*, que nada mais faz do que *girar a entreter a razão* do seu destinatário – o cidadão. Esta leitura transformaria aqueles preceitos em expressão de um processo de fingimento (não poético, mas) normativo e, inclusivamente, constitucional e jusfundamental.

IV. Para uma boa administração que “*norteie, a alimentar a razão*”

A inscrição do “direito a uma boa administração” no art. 41.º CDFUE não surge

³⁷ José Joaquim Gomes Canotilho, “Brançosos” e *Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, 277-279 (itálico no original).

³⁸ Alessandra Silveira, “Da interconstitucionalidade na União Europeia (ou do esbatimento de fronteiras entre ordens jurídicas”, 214-215.

³⁹ Fernando Pessoa (Álvaro de Campos), “Outra Nota ao Acaso”, 1.ª publicação in *Presença* 48 (Coimbra: 1936).

do acaso, antes se junta a um conjunto de iniciativas de âmbito nacional⁴⁰, europeu⁴¹ e internacional⁴² que, com diferentes graus de reconhecimento e de desenvolvimento, procuram delinear os principais elementos constitutivos de uma boa administração. Na União, as primeiras referências começaram por ser jurisprudenciais e associam-se ao esforço do juiz da União em suprir as lacunas do direito escrito em sede de garantias procedimentais.⁴³ Não surpreende, por isso, o emprego da linguagem dos direitos subjetivos no art. 41.º CDFUE que, sob a epígrafe “Direito a uma boa administração”, reconhece “a todas as pessoas” um total de sete direitos fundamentais nas suas relações com as instituições, os órgãos e os organismos da União:

- i) o direito a um tratamento imparcial e equitativo;
- ii) o direito a um tratamento em tempo razoável;
- iii) o direito de ser ouvido;
- iv) o direito de acesso ao processo;
- v) a obrigação/o direito à fundamentação;
- vi) o direito à reparação;
- vii) o direito de interagir na língua oficial da União escolhida.⁴⁴

⁴⁰ Sobre a consagração da boa administração em diversos Estados-Membros da União Europeia, cfr. Juli Ponce Solé, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo*, 1.ª edição (Valladolid: Lex Nova, 2001), 134-143; e Emilie Chevalier, *Bonne administration et Union européenne*, 145-154. Com interesse ainda, um estudo publicado 2005 pela Agência Sueca de Gestão Pública conclui pela existência de um conjunto de princípios de boa administração amplamente aceites nos distintos Estados-Membros da União, de conteúdo e interpretação, ainda assim variável, a maioria dos quais revestindo natureza constitucional e/ou encontrando-se consagrados em códigos de procedimento administrativo – cfr. Statskontoret, *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, 2005 [disponível em <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>].

⁴¹ O trabalho desenvolvido no seio do Conselho da Europa desde a Resolução (77) 31 do Conselho de Ministros sobre a proteção do indivíduo em relação aos atos das autoridades administrativas, de 28 de setembro de 1977, culminou em 2007, com a adoção de um Código de Boa Administração em anexo à Recomendação CM/Rec(2007)7 do Conselho de Ministros para os Estados-Membros relativo a uma boa administração, de 20 de junho de 2007. No seio da União Europeia, destaca-se o contributo do Provedor de Justiça Europeu que, na apreciação de queixas de “má administração na atuação das instituições, órgãos ou organismos da União” (arts. 20.º, n.º 2, d), 24.º, 3.º parágrafo, e 228.º TFUE, e art. 43.º CDFUE), contribuiu para a identificação casuística e ulterior codificação de princípios de boa administração no “Código Europeu de Boa Conduta Administrativa”, aprovado em 2001 e republicado em 2013. O Provedor de Justiça Europeu ainda publicou em 2012 uma síntese dos “Princípios de Serviço Público para a Função Pública da União Europeia” [ambos os documentos estão disponíveis em www.ombudsman.europa.eu].

⁴² A promoção da boa administração no cenário internacional desenvolve-se de forma mais implícita, decorrendo dos esforços tendentes ao desenvolvimento do conceito de *good governance* – a propósito, cfr. Emilie Chevalier, *Bonne administration et Union européenne*, 112-126.

⁴³ De tal sendo paradigmático exemplo a jurisprudência fixada no acórdão *Technische Universität München*, de 21 de novembro de 1991, C-269/90, EU:C:1991:438, considerando 14: “Mas, nos casos em que as instituições da Comunidade dispõem de um tal poder de apreciação, o respeito das garantias atribuídas pela ordem jurídica comunitária nos processos administrativos assume uma importância ainda mais fundamental. De entre essas garantias, constam, nomeadamente, a obrigação para a instituição competente de examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço, o direito do interessado a dar a conhecer o seu ponto de vista, bem como o direito a uma fundamentação suficiente da decisão. Só assim, é que o Tribunal pode verificar se os elementos de facto e de direito, de que depende o exercício do poder de apreciação, estão reunidos.”

⁴⁴ Sobre o art. 41.º CDFUE, cfr., entre outros, Klara Kaňska, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, in *European Law Journal* 3, vol. 10 (2004), 296-326; Isaac Martín Delgado, “La Carta ante las Administraciones Nacionales: Hacia la europeización de los derechos fundamentales”, in Eva Nieto Garrido e Isaac Martín Delgado,

O art. 41.º CDFUE não oferece proteção aos seus destinatários nas suas relações com o poder público da União de forma isolada. Assim, por exemplo, juntamente com os direitos reconhecidos nos arts. 42.º e 43.º CDFUE – respetivamente, o direito de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e dos organismos da União e o direito de petição ao Provedor de Justiça Europeu⁴⁵ –, contribui para a edificação de um estatuto de *cidadania administrativa da União* assente na consideração da pessoa enquanto sujeito que participa ativamente do exercício do poder público, por oposição à sua conceção como mero objeto passivo do mesmo.⁴⁶ Para além disso, se bem que o art. 41.º CDFUE não contemple o direito à tutela jurisdicional efetiva, este não é ignorado enquanto “aspecto importante”⁴⁷ da boa administração. Não se trata de uma “lacuna”⁴⁸ do art. 41.º CDFUE, mas de uma “remissão implícita”⁴⁹ para o art. 47.º CDFUE resultante da opção dos redatores da CDFUE em (coerentemente) incluir o direito à tutela jurisdicional efetiva no Título VI da mesma referente à “Justiça”. Da conjugação de ambas as disposições é possível inferir a consagração mais ampla de um “direito à justiça administrativa” que inclua simultaneamente elementos *ex ante* e *ex post* da justiça administrativa – os primeiros relativos aos mais importantes aspetos do procedimento administrativo e os segundos relativos ao direito à tutela jurisdicional efetiva e à existência de mecanismos não judiciais de resolução de litígios

Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa (Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons, 2010), 89-148; Rhita Bousta, “Who Said There is a ‘Right to Good Administration’? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, in *European Public Law* 3, vol. 19 (2013), 481-488; Paul Craig, “Article 41”, in *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, ed. Steve Peers et al. (Oxford: Hart Publishing, 2014), 1069-1098; Loïc Azoulay e Laure Clement-Wilz, “Le principe de bonne administration”, in *Traité de droit administratif européen*, dir. Jean-Bernard Auby e Jacqueline Duheil de la Rochère, 2.ª edição (Bruxelas: Bruylant, 2015), 671-697; e, entre nós, Cláudia Viana, “Artigo 41.º - Direito a uma boa administração”, in *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coord. Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (Coimbra: Almedina, 2013), 483-489; e Alessandra Silveira e Sophie Perez Fernandes, “Do direito fundamental a uma boa administração no sistema jurídico europeu: análise crítica da vinculação mitigada dos Estados-Membros (ou da perplexidade sobre os caminhos que se bifurcam)”, in *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral* (Santa Fé/Argentina: no prelo).

⁴⁵ No direito derivado, cfr. Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO L 145 de 31.05.2001, pp. 43-48; e Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu, JO L 113 de 04.05.1994, pp. 15-18, por último alterada pela Decisão 2008/587/CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 18 de junho de 2008, JO L 189 de 17.07.2008, pp. 25-27.

⁴⁶ Assim, Jacques Ziller, “Droit à une bonne administration”, in *Jurisclasseur Libertés* 1040 (2007), parágrafo 72 (tradução livre); no mesmo sentido, Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (Éditions du Seuil, 2001), 212, e o nosso “Os atributos de uma cidadania administrativa na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *UNIO e-book. Vol. I – Workshops CEDU 2016* (2017): 107, <http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/E-book%20-%20Vol.%201%20-%202016.pdf>. Não será aqui considerado o direito de queixa à Comissão uma vez que o mesmo continua sem previsão nos Tratados, apenas estando contemplado no regulamento interno da instituição – cfr. Regulamento Interno da Comissão [C(2000) 3614], JO L 308 de 08.12.2000, pp. 26-34, em especial o art. 6.º do Código de Boa Conduta Administrativa para o pessoal da Comissão Europeia nas suas relações com o público anexo ao regulamento.

⁴⁷ Assim se lê nas Anotações ao art. 41.º CDFUE.

⁴⁸ Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 218.

⁴⁹ Denys Simon, “Le principe de ‘bonne administration’ ou la ‘bonne gouvernance’ concrète”, in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux* (Rennes: Éditions Apogée, 2006), 174 (tradução livre).

com a Administração.⁵⁰

A novidade trazida pelo art. 41.º CDFUE reside, desde logo, na opção aí implícita de inscrever princípios e regras de Direito Administrativo sedimentados na ordem jurídica da União e (mais ou menos) associados à boa administração, não em termos de legalidade objetiva de interesse público, mas na linguagem dos direitos subjetivos.⁵¹ Por outras palavras, a boa administração é, no art. 41.º CDFUE, acolhida, não enquanto princípio a observar e concretizar, mas sim como direito(s) a ser(em) exercido(s) pelas pessoas e respeitados pelas autoridades incumbidas do exercício do poder público.⁵² Para além disso, o preceito coloca explicitamente a boa administração sob a égide dos direitos fundamentais. Se bem que a fundamentalidade de um direito não seja um conceito dogmaticamente assente,⁵³ nem deva, no direito da União, necessariamente coincidir com os direitos internos dos Estados-Membros, é difícil não conceber o art. 41.º CDFUE como expressão de um certo consenso no sentido de reconhecer, sob a alçada de um “direito a uma boa administração”, natureza jusfundamental a cada um dos direitos que enuncia. A sua natureza jusfundamental não é meramente formal, porque positivados num catálogo de direitos fundamentais dotado de força jurídica vinculativa, mas também porque, na CDFUE, ocupam “o mais alto nível dos valores de referência no conjunto dos Estados-Membros reunidos”, sendo por isso “inexplicável não retirar dela os elementos que permitem distinguir os direitos fundamentais dos outros direitos”.^{54/55}

Desde o art. 41.º CDFUE, então, a dimensão mais visível (que não única!)⁵⁶ da

⁵⁰ Leitura proposta por Klara Kaňska, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, 297-298.

⁵¹ Assim, Klara Kaňska, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, 300; Jacqueline Duteil de la Rochère, “The EU Charter of Fundamental Rights, Not Binding but Influential: the Example of Good Administration”, in *Continuity and Change in EU Law – Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, ed. Anthony Arnall, Piet Eeckhout e Takis Tridimas (Oxford: Oxford University Press, 2008), 168; e Sabino Cassese, “Il diritto alla buona amministrazione”, in *European Review of Public Law* 3, vol. 21 (2009), 1041.

⁵² Aproveitando a linguagem empregue nos arts. 51.º, n.º 1, e 52.º, n.º 5, CDFUE

⁵³ Cfr., entre nós, sobre o conceito de “direito subjetivo” e a caracterização do conceito de “direito subjetivo fundamental”, José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª edição (Coimbra: Almedina, 2012), 111-133.

⁵⁴ Conclusões do Advogado-Geral Philippe Léger de 10 de julho de 2001, *Hantala*, C-353/99 P, EU:C:2001:392, considerando 80 e 81.

⁵⁵ Os direitos arrolados no catálogo do art. 41.º CDFUE foram, assim, objeto de jusfundamentalização, na medida em que passaram a merecer consagração numa norma superiormente posicionada no sistema normativo da União, dotada de força jurídica vinculativa imediata junto dos poderes públicos (art. 6.º, n.º 3, TUE), sujeita aos procedimentos de revisão dos Tratados (art. 48.º TUE), e materializadora de valores estruturantes de proteção do indivíduo nas suas relações com o poder público (radicados no art. 2.º TUE); acresce que, tratando-se de direitos fundamentais, qualquer medida restritiva do exercício dos direitos inscritos no art. 41.º CDFUE passa a estar sujeita a um regime acrescido para a sua justificação (art. 52.º, n.º 1, CDFUE).

⁵⁶ Nesse sentido, o juiz da União já apontou que “o princípio da boa administração (...) não confere, por si próprio, direitos aos particulares, excepto quando constitui a expressão de direitos específicos como o de ver os seus processos tratados de forma imparcial, equitativa e dentro de um prazo razoável, o direito de ser ouvido, o direito de acesso aos autos, o direito à fundamentação das decisões, na aceção do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia” – cfr. acórdão, *Tillack*, de 4 de outubro de 2006, T-193/04, EU:T:2006:292, considerando 127; acórdão *SPM*, de 13 de novembro de 2008, T-128/05, EU:T:2008:494, considerando 127; e despacho *SPM*, de 22 de março de 2010, C-39/09 P, EU:C:2010:157, considerando 65, 69 e 70. Assim, mesmo no seio da ordem jurídica da União, a boa administração vai para além da “expressão de direitos específicos”, aqueles contemplados no art. 41.º CDFUE: os direitos subjetivos fundamentais previstos na disposição são concretização de um princípio de escopo mais amplo.

boa administração na ordem jurídica da União é aquela da proteção jusfundamental da “pessoa” nas suas relações com o poder público. Desta forma, o art. 41.º CDFUE não só acentua o papel do Direito, mas principalmente o papel do exercício de direitos por parte dos respetivos titulares – “todas as pessoas” – na promoção da qualidade do exercício do poder público: o preceito assume o exercício dos direitos fundamentais nele previstos como fator de racionalidade das decisões administrativas, de transparência da atuação administrativa, de participação do indivíduo no procedimento decisório e de controlo da atuação administrativa. No quadro do art. 41.º CDFUE, a boa administração é depositária da particular configuração das relações entre os indivíduos e o poder público emergente do Estado de Direito e do seu fim específico de garante da liberdade mediante o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais.⁵⁷ Em ordem a conformar o exercício do poder público (dimensão objetiva), a boa administração desenhada a partir do art. 41.º CDFUE assenta na lógica da tutela de direitos (pretensão subjetiva), prosseguindo o objetivo último de assim criar/inspirar um clima de confiança no exercício do poder público na União.⁵⁸

Procedendo ao mesmo exercício “do lado português”, é possível encontrar, na nossa carta de direitos fundamentais, uma disposição suscetível de acolher uma leitura da boa administração semelhante àquela delineada no art. 41.º CDFUE, ou seja, uma conceção (jurídica) da boa administração de dimensão ou projeção subjetiva/garantística, que integre (não só, mas também) direito(s) a ser(em) exercido(s) pelas pessoas e respeitados pelas autoridades incumbidas do exercício do poder público. Sob a epígrafe “Direitos e garantias dos administrados”, o art. 268.º CRP reconhece as seguintes posições jurídicas subjetivas aos particulares nas suas relações com a Administração:

- i) o direito de acesso à informação administrativa procedimental;
- ii) o direito de acesso à informação administrativa não procedimental;
- iii) o direito à notificação dos atos administrativos;
- iv) o direito à fundamentação dos atos administrativos;
- v) o direito de acesso à justiça administrativa.

Porventura tão evidentes como as diferenças de conteúdo existentes entre ambos os preceitos serão a “intencionalidade equivalente”⁵⁹ que lhes é inerente e a linguagem em ambos utilizada. Tanto o art. 41.º CDFUE relativo ao “Direito a uma boa administração” como o art. 268.º CRP consagrador dos “Direitos e garantias dos administrados” servem de suporte para a edificação de um estatuto de *cidadania administrativa* assente na consideração da pessoa enquanto sujeito que participa ativamente do exercício do poder público, por oposição à sua conceção como mero

⁵⁷ Assim, Theodore Fortsakis, “Principles Governing Good Administration”, in *European Public Law* 2, vol. 11 (2005), 208.

⁵⁸ Neste sentido, contemplando o princípio da boa administração, juntamente com os princípios da transparência, da igualdade de armas e da precaução, de entre os “trust-enhancing principles” decorrentes da jurisprudência do TJUE em ordem a “strengthen the accountability of the Union and the Member States to the citizens”, Koen Lenaerts, “‘In the Union we trust’: trust-enhancing principles of Community law”, in *Common Market Law Review* 41 (2004), 336-340.

⁵⁹ Mário Aroso de Almeida, “O Provedor de Justiça como garante da boa administração”, in *O Provedor de Justiça – Estudos – Volume Comemorativo do 30.º Aniversário da Instituição*, Provedoria de Justiça - Divisão de Documentação (Lisboa, 2007), 19.

objeto passivo do mesmo.⁶⁰ Para o efeito, ambos lançam mão da linguagem dos direitos subjetivos fundamentais, sendo amplamente assinalada a natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (art. 17.º, n.º 2, CRP) dos direitos contemplados no art. 268.º CRP.⁶¹ Em comum também, ambos os preceitos congregam elementos ex ante e ex post da justiça administrativa. A tutela jurisdicional efetiva dos direitos dos particulares nas suas relações com a Administração é, no art. 41.º CDFUE, abordada de forma remissiva: referindo-se apenas no seu n.º 3 ao direito à reparação, o preceito remete implicitamente quanto ao mais para o art. 47.º CDFUE. A abordagem é mais detalhada da parte do art. 268.º CRP que, nos seus nos 4 e 5, individualiza vias processuais concretizadoras daquele direito já consagrado no art. 20.º CRP, sem afastar outras vias processuais, como a via da responsabilidade civil dos poderes públicos, aliás inscrita no art. 22.º CRP.

Assim, da mesma forma que algumas daquelas diferenças serão de relativizar – como a omissão (de resto, autoexplicativa) de qualquer direito linguístico no elenco do art. 268.º CRP –, outras mais notórias não podem ser obstáculo à articulação reflexiva do art. 268.º CRP com o art. 41.º CDFUE com o qual se relaciona “em rede”. Assim, e independentemente da abertura constitucional ao processo de integração europeia (arts. 7.º, n.ºs 5 e 6, e 8.º, n.º 4, CRP) e da consagração de uma cláusula aberta em matéria de direitos fundamentais (art. 16.º, n.º 1, CRP), é possível extrair do texto constitucional português, por via da interpretação cruzada do art. 268.º CRP com o art. 41.º CDFUE, elementos tendentes à construção de um conceito de boa administração relevante na ordem jurídico-constitucional portuguesa que, sem prejuízo de outras dimensões/projeções, seja igualmente aberto à dimensão subjetiva/garantística da boa administração especialmente em destaque na ordem jurídico-constitucional da União.

Esta leitura permite, desde logo, reforçar a jusfundamentalidade dos direitos contemplados no art. 268.º CRP, o que pode, em especial, alimentar o debate em torno das consequências jurídicas (anulabilidade/nulidade) do vício de preterição do dever de fundamentação ou mesmo do dever de audiência prévia – que, não previsto no art. 268.º CRP, não deixa de estar implícito no objetivo inscrito no art. 267.º, n.º 5, CRP para a lei do procedimento administrativo: “a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito”.⁶² Para além disso, em razão da relação umbilical entre a promoção da boa administração na União e a institucionalização do Provedor de Justiça Europeu, que tem por missão a apreciação de queixas de “má administração na atuação das instituições, órgãos ou organismos da União”,⁶³ a articulação do art. 268.º CRP com os arts. 41.º e 42.º CDFUE é

⁶⁰ Assim, em anotação ao art. 268.º CRP, José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume II*, 4.ª edição revista (Coimbra: Coimbra Editora, 2010), 820.

⁶¹ Cfr., entre outros, José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume II*, 820; e José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 187. Confirmando esta leitura a partir da análise da jurisprudência constitucional relativa aos direitos e às garantias inscritos no art. 268.º CRP, cfr. Raquel Carvalho, “Os Direitos e Garantias dos Administrados na Jurisprudência do Tribunal Constitucional (Breve Análise Jurisprudencial)”, in *Juris et de jure. Nos vinte anos da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto*, coord. Manual Afonso Vaz e J. A. Azeredo Lopes (Porto: Universidade Católica Portuguesa Porto, 1998), 785-822.

⁶² A propósito, cfr. Miguel Prata Roque, “Acto nulo ou anulável? – A jus-fundamentalidade do direito de audiência prévia e do direito à fundamentação. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 594/2008, (2.ª Secção) de 10.12.2008, P. 111/07”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* 78 (2009), 17-32.

⁶³ Com exceção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício de funções jurisdicionais –

suscetível de reforçar, entre nós, o papel do Provedor de Justiça (art. 23.º CRP) como garante da boa administração.⁶⁴

De notar que a leitura reflexiva do art. 268.º CRP com o art. 41.º CDFUE não põe em causa o conteúdo do art. 5.º CPA.⁶⁵ Anunciado preambularmente como a primeira das “inovações significativas” introduzidas em matéria de princípios gerais da atividade administrativa, o art. 5.º CPA não é, contudo, em razão do seu conteúdo, particularmente inovador: sem prejuízo da “inversão de termos” que procede em comparação com o seu antecessor,⁶⁶ o art. 5.º CPA inscreve-se numa linha de continuidade em relação ao art. 10.º do CPA de 1991, para além de acolher os princípios constitucionais da eficiência, da aproximação dos serviços das populações e da desburocratização, como, aliás, confessa o próprio preâmbulo.⁶⁷ O legislador de 2015 optou por, na esteira da tradição jurídica portuguesa, associar a boa administração à eficiência administrativa⁶⁸ (fundada no princípio da prossecução do interesse público),⁶⁹ inscrevendo no art. 5.º CPA a boa administração como “princípio geral, sem se comprometer com a tese do direito fundamental”⁷⁰ provinda do direito da União e especialmente fundada no art. 41.º CDFUE.

A dissonância discursiva entre ambas as disposições tem sido amplamente registada na doutrina.⁷¹ Não temos, contudo, esta dissonância como problemática.

cfr. arts. 20.º, n.º 2, d), 24.º, 3.º parágrafo, e 228.º TFUE, bem como art. 43.º CDFUE.

⁶⁴ A propósito, cfr. Mário Aroso de Almeida, “O Provedor de Justiça como garante da boa administração”, 32-39.

⁶⁵ O art. 5.º CPA acolhe o “Princípio da boa administração” nos seguintes termos: “1. A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade. 2. Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.”

⁶⁶ Inversão registada por João Pacheco de Amorim, “Os princípios gerais da atividade administrativa no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* 100 (2013), 18; e Miguel Assis Raimundo, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, 182.

⁶⁷ Cfr. considerando 5, 1.º e 2.º parágrafos, da Exposição de Motivos do Decreto-Lei n.º 4/2015.

⁶⁸ Cfr., neste sentido, Pedro Costa Gonçalves, “Âmbito de aplicação do Código do Procedimento Administrativo (na versão do anteprojeto de revisão”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* 100 (2013), 9; Vasco Pereira da Silva, “O Inverno do nosso descontentamento’ – As impugnações administrativas no projeto de revisão do CPA”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* 100 (2013), 122, e “Primeiro comentário acerca do projeto de revisão do CPA (a recordar um texto de Steinbeck)”, 85-86; Fausto de Quadros, “As principais inovações do projeto do Código do Procedimento Administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* 100 (2013), 130-131; Miguel Assis Raimundo, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, 192-197.

⁶⁹ Para Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral. Tomo I: Introdução e princípios fundamentais*, 2.ª edição (Lisboa: Dom Quixote, 2006), 206, o dever de boa administração reconduz-se ao “dever de prosseguir os interesses públicos legalmente definidos da melhor forma possível”. Diogo Freitas do Amaral mantém a definição do dever de boa administração como “dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível” após a entrada em vigor do CPA de 2015 – cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo – Vol. II*, 2.ª edição (Coimbra: Almedina, 2011), 46, e *Curso de Direito Administrativo – Vol. II*, 3.ª edição, 35 (itálico no original). A lição de Diogo Freitas do Amaral é de perto seguida, a propósito do art. 5.º CPA ainda em curso de discussão, por João Pacheco de Amorim, “Os princípios gerais da atividade administrativa no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, 18-19. Sobre o princípio da prossecução do interesse público e o dever de boa administração, cfr. ainda Rogério Ehrhardt Soares, *Interesse público, legalidade e mérito* (Coimbra, 1955), 179-205.

⁷⁰ Fausto de Quadros, in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo* (Coimbra: Almedina, 2016), 25.

⁷¹ Cfr. Vasco Pereira da Silva, “Primeiro comentário acerca do projeto de revisão do CPA (a recordar

Para além da distinta dignidade normativa de cada um dos preceitos em causa no seio da respetiva ordem jurídica – um deles, o art. 41.º CDFUE, revestindo valor constitucional, o outro, o art. 5.º CPA, inscrito em legislação ordinária –, não é idêntica a intencionalidade que lhes subjaz. Por estar incluído num instrumento de proteção dos direitos fundamentais, o art. 41.º CDFUE é tendencial em termos discursivos, dirigindo-se diretamente às pessoas, ao cidadão-administrado, e à proteção dos seus direitos e correlativamente à Administração e ao exercício da sua função. A mesma tendência discursiva se encontra no art. 5.º CPA, mas em sentido inverso: tratando-se de uma disposição inserida na “lei especial” que, concretizando o comando constitucional inscrito no art. 267.º, n.º 5, CRP, regula o “processamento da actividade administrativa”, dirige-se diretamente à Administração e ao exercício da sua função (nos termos delimitados pelo art. 2.º CPA) e correlativamente aos particulares, aos cidadãos-administrados, e à proteção dos seus direitos. Estas serão, respetivamente, a racionalidade subjacente à dimensão mais subjetiva/garantística da boa administração em destaque no art. 41.º CDFUE e aquela de propensão mais objetiva ínsita no art. 5.º CPA. Por outras palavras, se o art. 5.º CPA é um “false friend”⁷² em relação ao art. 41.º CDFUE, também não tinha que lhe ser “amigo verdadeiro” pois é com o art. 268.º CRP que o art. 41.º CDFUE dialoga em primeira linha.

Finalmente, a articulação reflexiva destas duas disposições – o art. 41.º CDFUE e o art. 268.º CRP – permite resgatar a primeira para além dos limites resultantes do seu teor literal. Não se ignora, com efeito, que o âmbito de aplicação do art. 41.º CDFUE se limita à atuação das instituições, dos órgãos e dos organismos da União, com exclusão, pois, das autoridades administrativas dos Estados-Membros, mesmo quando atuam no âmbito de aplicação do direito da União na aceção do art. 51.º, n.º 1, CDFUE⁷³ – nem a relutância, especialmente evidenciada na jurisprudência do Tribunal de Justiça,⁷⁴ em afastar uma interpretação literal da disposição

um texto de Steinbeck)”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* 101 (2013), 85; Pedro Cruz e Silva, “Uma análise (também crítica) do “novo” princípio da boa administração no projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho – Tomo II, Ano de 2013 – Ética e Direito*, coord. Joaquim Freitas da Rocha (Braga: Departamento de Ciências Jurídicas Públicas da Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2014), 130-133 [disponível em www.direito.uminho.pt]; Miguel Assis Raimundo, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, 184-192; Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo. O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição (Coimbra: Almedina, 2015), 66; Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo – Vol. II*, 3ª edição, 36.

⁷² Miguel Assis Raimundo, “Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”, 185.

⁷³ Sobre a jurisprudência inaugurada no acórdão *Fransson*, de 26 de fevereiro de 2013, C-617/10, EU:C:2013:105, considerando 17-23 e 29, cfr., entre outros, Angela Ward, “Article 51”, e Koen Lenaerts e José Antonio Gutiérrez-Fons, “The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice”, in *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, ed. Steve Peers et al. (Oxford: Hart Publishing, 2014), 1413-1454 e pp. 1566-1568, respetivamente; Daniel Sarmiento, “Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe”, in *Common Market Law Review* 50 (2013), 1267-1304; e, entre nós, Alessandra Silveira, “Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais”, in *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 51-67.

⁷⁴ Apenas em uma ocasião o Tribunal de Justiça considerou o art. 41.º CDFUE aplicável no quadro de um procedimento administrativo interno – cfr. acórdão *H. N.*, de 8 de maio de 2014, C-604/12, EU:C:2014:302, considerando 49 e 50. O Tribunal de Justiça tem, contudo, vindo a seguir orientação oposta na jurisprudência que seguiu, afirmando que “*resulta claramente da letra do artigo 41.º da Carta que este não se dirige aos Estados-Membros mas unicamente às instituições, órgãos e organismos*

neste particular.⁷⁵ Em consequência, a operatividade prática do preceito resulta consideravelmente amputada, pois lhe escapa toda a esfera de atuação que incumbe ao principal aparato responsável pela aplicação do direito da União – os Estados-Membros. Ora, a solução interpretativa aqui proposta permitiria a assimilação/integração espontânea do art. 41.º CDFUE no ordenamento jurídico português.⁷⁶ Afinal, não seria coerente que “os cidadãos portugueses, enquanto cidadãos europeus, [tenham] passado a ter um direito à boa administração por parte da Administração da União, mas [não tenham] a possibilidade de fazerem exigência análoga em relação à sua Administração nacional.”⁷⁷ E, num contexto de interconstitucionalidade em que todas as ordens jurídicas envolvidas, da União e dos Estados-Membros, são simultaneamente fatores emissores e recetários de impulsos europeizantes, estes não têm necessariamente de proceder de um imperativo *top-down*, mas podem e devem também resultar de voluntariedade *bottom-up*.

da União”, de modo que os particulares não podem dele retirar direitos oponíveis aos Estados-Membros, mesmo quando estes atuam no âmbito de aplicação do direito da União – cfr. acórdãos *YS*, de 17 de julho de 2014, C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, considerando 67; *Mukarubega*, de 5 de novembro de 2014, C-166/13, EU:C:2014:2336, considerando 44; *Khaled Bondjilida*, de 11 de dezembro de 2014, C-249/13, EU:C:2014:2431, considerando 32 e 33; e *WML*, de 17 de dezembro de 2015, C-419/14, EU:C:2015:832, considerando 83

⁷⁵ Pelo contrário, alguma doutrina tem propugnado o alargamento do âmbito de aplicação do art. 41.º CDFUE para a atuação das autoridades administrativas dos Estados-Membros no âmbito de aplicação do direito da União – cfr., entre outros, Isaac Martín Delgado, “La Carta ante las Administraciones Nacionales: Hacia la europeización de los derechos fundamentales”, 118-132; Diana-Urania Galetta, “Le champ d’application de l’article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne sur le droit à une bonne administration, à propos des arrêts Cicala et M.”, in *Revue trimestrielle de droit européen* 1 (2013), 77-85; e Alessandra Silveira e Sophie Perez Fernandes, “Do direito fundamental a uma boa administração no sistema jurídico europeu: análise crítica da vinculação mitigada dos Estados-Membros (ou da perplexidade sobre os caminhos que se bifurcam)” (no prelo). Também é este a proposta formulada por alguns Advogados-Gerais – cfr., entre outros, as Conclusões do Advogado-Geral Melchior Wathelet de 25 de junho de 2014, *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2031, considerando 56, de 25 de junho de 2014, *Khaled Bondjilida*, C-249/13, EU:C:2014:2032, considerando 47, e de 16 de setembro de 2015, *WML*, C-419/14, EU:C:2015:606, considerando 136-138; e as Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi de 12 de fevereiro de 2015, *CO Sociedad de Gestión y Participación SA*, C-18/14, EU:C:2015:95, nota 48, e de 13 de janeiro de 2016, *Bensada Benallal*, C-161/15, EU:C:2016:3, considerando 38-34.

⁷⁶ Já são conhecidos alguns sinais no sentido de alguns Estados-Membros acolherem voluntariamente o disposto no art. 41.º CDFUE para a resolução de situações que, em razão do seu âmbito de aplicação restrito, relevam dos respetivos ordenamentos jurídicos. Alguns já encontraram eco na jurisprudência, de que são exemplos os acórdãos *Cicala*, de 21 de dezembro de 2011, C-482/10, EU:C:2011:868, considerando 12 e 26-30, e *Romeo*, de 7 de novembro de 2013, C-313/12, EU:C:2013:718, considerando 18 e 24-37, ambos respeitantes ao ordenamento jurídico italiano. As jurisdições espanholas foram, ainda assim, as primeiras a atenderem à CDFUE desde a sua proclamação, mesmo perante situações não abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União; de entre os preceitos considerados, conta-se o art. 41.º CDFUE quer em relação ao “direito a uma boa administração” em geral, quer em alguma das suas dimensões concretizadoras – cfr. o levantamento de Isaac Martín Delgado, “La Carta ante las Administraciones Nacionales: Hacia la europeización de los derechos fundamentales”, 113-114 e 127-129. A jurisdição administrativa suprema da Lituânia, em decisões datadas de 2010 e 2012, também se pronunciou sobre o princípio (de direito interno) da boa administração tendo o art. 41.º CDFUE como “fonte de autoridade”, mas referindo-se à disposição a título subsidiário – Tribunal de Justiça da União Europeia, *Reflets n.º 1/2013*, *Édition spéciale Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Direção da Investigação e Documentação, 34-35 [disponível em www.curia.europa.eu].

⁷⁷ Fausto de Quadros, in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 24.

V. Considerações conclusivas

A boa administração é ainda matéria fragmentariamente arbitrada, pois encontra-se nas zonas de confluência das esferas da União e dos Estados-Membros de atuação e decisão administrativas, mas nem por isso é, ou deve entender-se que seja, contraditoriamente regulada – as diversas normatividades expressivas/consagradoras da boa administração, intrinsecamente plurais no espaço jurídico da União, articulam-se ou devem articular-se de forma completiva. Só assim, e no que tange em particular à discrepância discursiva entre o art. 41.º CDFUE e o art. 5.º CPA, se permitirá que o principal interessado – a *Pessoa* – *sinta* nas “duas boas administrações” que expressamente lê, já não a boa administração que não tem, mas aquela que lhe é devida. Em última análise, aquela *discrepância discursiva* não é, quanto a nós, dissonante ou problemática, mas convidativa para um exercício de internormatividade assente num diálogo interativo e construtivo de ordens jurídicas tendente à emergência de padrões comuns em matéria de boa administração sem, contudo, desvirtuar a autonomia constitucional de cada ordem jurídica que integra o todo. Por outras palavras, as diferenças sistémicas não podem obstaculizar a articulação de uma unidade discursiva em matéria de boa administração. Num contexto de interconstitucionalidade, as diferenças sistémicas em matéria de boa administração devem, antes de tudo, ser convidativas para um esforço de *conciliação discursiva* juspublicística (constitucional e administrativa) de modo à boa administração deixar de ser *comboio de corda que gire, nas calhas de roda, a entreter a razão* e passar a ser *ferramenta útil que oriente a Administração e assista o cidadão*.

Não se ignora que a leitura aqui proposta acarreta o risco de tornar omnipresente a boa administração. Trata-se de uma leitura que não pretende fazer da boa administração princípio isolado, preferindo associá-la aos princípios do Direito (Constitucional) Administrativo no seu conjunto. Para além de a boa administração ser uma noção que o direito apenas imperfeitamente consegue apreender, desde logo porque também a observância de padrões não jurídicos concorrem para ajuizar de uma boa administração, esta vocação globalizante é intrínseca à boa administração. Com ela pretende-se, em última análise, desconstruir a imagem de uma Administração burocrática, distante, inacessível e rígida, e fomentar práticas que suportem uma Administração fiável, aberta, transparente e responsável suscetível de criar/inspirar um clima de confiança e credibilidade no exercício da função administrativa. Esta, “a confiança do povo” é, recordando Eduardo García de Enterría, “a essência mesma do sistema democrático”.⁷⁸ Num sistema democrático, a boa administração será, por isso, aquela que constrói essa relação de confiança, mas também a mantém constantemente viva, o que começa, em qualquer estrutura organizativa que se quer *de Direito*, com o direito em matéria de boa administração: este deve dirigir-se também ao cidadão-administrado, à *Pessoa*, e proporcionar-lhe as ferramentas capazes de a fazer *sentir* como verdadeiro titular do poder público e da Administração.

⁷⁸ Eduardo García de Enterría, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 4.ª edição, (Madrid: Editorial Civitas, 1998), 105-106 (tradução livre).